

## 第8章 中国の環境政策と法

著者	作本 直行
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	経済協力シリーズ
シリーズ番号	165
雑誌名	中国の開発と法
ページ	219-242
発行年	1992
出版者	アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00014430">http://hdl.handle.net/2344/00014430</a>

## 第 8 章

# 中国の環境政策と法

### I 環境問題の特徴

中国の環境問題の状態は、一言で言えば「局地的には、ある程度抑制できたが、全体的には悪化が続き、依然手を緩めるわけにはいかない状態にある」といえる。これは、国家環境保護局局長曲格平氏が第3回全国環境保護会議の場で、中国の環境悪化の進行状況を説明した時の言葉である<sup>(1)</sup>。また、李鵬総理は、中国の都市部の環境問題を、かつての四人組になぞらえて、都市部の「四害」と称したそうである<sup>(2)</sup>。

具体的には、曲氏によると、中国の環境問題は農村部と都市部の双方で、しかも全土的に広範に発生しつつある。農村を中心とした自然環境問題では、森林破壊により多面積の水と泥の流失が発生し、また砂漠化の拡大が急速に進行中である。流失面積は150万平方キロメートル、砂漠の面積は100万平方キロメートルにそれぞれ及んでいる。他方、都市部の「四害」とは次の四つの分野の悪化傾向を指している。第1は大気汚染で、大量の石炭消費によるものであり、二酸化炭素と二酸化硫黄の排出が相当な量に達している。これらは世界の第3位を占めるとさえ報告されている。第2は、特に都市部の河川、湖、地下水などの水質の汚染である。第3は、都市部の産業廃棄物とゴミの問題であり、第4は、都市騒音の問題である<sup>(3)</sup>。

第6次5カ年計画期間中(1981~85年)には、毎年の汚染値が基準値を上回り、都市部地表水の80%以上が汚染され、都市部地下水の50%は飲料水の水質基準に適合せず、主な河川はいずれも相当程度に汚染され、湖沼の富栄養化が進んでいた。固定汚染源からの産業廃棄物、騒音の問題も悪化しつつあり、自然環境については、砂漠化の進行、森林伐採の続行、野生生物の乱獲などが進んでいる。しかし、遼寧省本溪市はこれまで大気汚染のために人工衛星からも見えない都市と言われてきたが、大気汚染状況が最近改善されたといった報道もある<sup>(4)</sup>。長年中国経済を研究してきた小島麗逸氏は、日本が公害列島であったならば、中国の環境汚染と破壊の状況は「公害大陸」であろうと述べている<sup>(5)</sup>。

「中国科学院生態系センター」が『北京週報』1989年10月31日に発表した「生態のアンバランス、将来人類生存の最大危機」と題する報告は、次の10項目を示して、環境問題への警告を発している<sup>(6)</sup>。(イ)生態系のアンバランスが生じる(水土流失)、(ロ)自然災害の発生が頻繁である、(ハ)森林伐採量が成長量をはるかに上回り、1年間に700ヘクタールの森林面積が減少する、(ニ)毎年減少する草原面積が133万ヘクタールに及ぶ、(ホ)砂漠化による被害が甚大である、(ヘ)水不足、資源開発が過度に進行、汚染が深刻である、(ト)資源分布が不均衡で、人口負担が大きすぎる、(チ)大気汚染がひどく、酸性雨被害の拡大、都市ゴミの増大がある、(リ)農林業分野の環境汚染が拡大し、郷鎮企業の4割が公害企業である、(ル)生態系の破壊が突発的災害を発生させる、である。さらに、この報告は、環境問題に対して、「手を打たないと中国民族の最大のピンチになる可能性がある」、「これまでのGNP追求中心から、生存保証と持続的発展を基本内容とする生存戦略への早期転換を要する」と指摘している。

## II 環境行政

国務院の下に環境保護委員会が置かれている。この委員会は、国務院の副総理を主任とするものであり、基本的かつ総合的な施策作成と全国的環境保護の指導の二つを主な任務とする。環境保護委員会は、各部、各委員会次官、および5人の学者から構成される。環境保護委員会の下に、環境保護行政の実施機関としての国家環境保護局がおかれる。この保護局は国務院に所属し、広範な環境行政の調整と推進を主な任務とする。中国の環境行政の展開、管理体制、所掌業務、組織および権限等に関しては、段論文が詳細なので、ここでは説明を省略する<sup>(7)</sup>。

環境関連の他の行政機関としては、国家土地管理局、地質鉱山部等がある。

## III 環境政策と法の発展

中国の環境政策と法の発展については、おおよそ次の三つに時期区分が可能である<sup>(8)</sup>。

### 1. 第1段階——準備期

第1段階は、環境問題に関して国際的な動きが顕著になるまでの期間とも符合する1970年代までの期間である。国内的に環境汚染が重視されはじめた時期とストックホルム国連人間環境会議の国際的影響を中国が受けた点を重視して、72年のこの会議を境にさらに二つに時期を細分化することも可能であろうが、ここではこれをまとめて70年代末までを準備期として扱う。

1950年から72年までの中国は、開発、経済発展を重視してきた。この期間、

環境保護を目的とした特別の政策が実施されたわけではなく、専門的な環境保護規定が特に制定されたわけではない。むしろ、「発展を重んじ、環境を軽んじる」といった基本姿勢がみられ、「一面的に経済成長を追求した結果、往々にして人口の抑制や人民の生活、環境保護、市政建設がなおざりにされ、その結果、人口の激増や経済バランスの失調、環境汚染の激化、自然生態系の破壊など一連の重大問題が必然的に生じ」<sup>(9)</sup>た。したがって、法整備の状況についてみても、この時期は環境関連の規定が不整合に存在したにすぎなかった<sup>(10)</sup>。

さらに、1973年から79年にかけて公害が発生し社会問題として注目されてきたが、三廃処理の考え方が支配的であった。つまり、廃水、廃気、廃棄物の三つの「廃」の対象を処分すれば十分と考えられた。72年には、山東省大連海水汚染事件、北京市の官庁ダム水質汚染事件が発生した。73年の8月5日に国务院の第1回全国環境保護会議で、「環境保護と改善に関する若干の規定」と題する方針が策定された、その後、これは第5期全人代第13回大会全体会議の場で採択された。1978年憲法で初めて、環境保護に関して、「国家が環境と自然を保護し、汚染公害を防除する」との規定が設けられた。79年には、第5期全人代常務委員会第11回会議で「環境保護法（試行）」が制定され、中国で初めての環境に関する総合的な法が制定されたのである。

この時期を最も象徴する事柄は、以上のように憲法上の環境保護規定の制定と「環境保護法（試行）」の制定である。しかし、この時期の一般的特徴は環境関連の法令がバラバラでありかつ整合性に欠けていたことである。別の言葉で言えば、一面的な開発戦略が採用されたにすぎず、環境と資源のアンバランスが目だった時期であった。すでに述べた「三廃政策」と「関、停、併、転、遷政策」と呼ばれる政策が広く一般的に採用された。後者は、対象企業の側に公害防止施設が備わっていない場合には、廃業、生産停止、合併、移転、生産変更の手段によって、政府が率先して公害を防止・除去するという規制的な立場である。

## 2. 第2段階——発展期

環境法の発展の第2段階は、おおよそ1980年代と位置づけることができる。

この時期は、初めて国家政策レベルとして環境保護が登場した1981年から第6次5カ年計画の開始時期とも一致する。この計画で提起された内容として、(イ)生態系環境の悪化抑制、(ロ)重大な環境問題の解決、(ハ)環境保護のための指導強化、があった。この5カ年計画以降、経済社会の発展計画の中には環境保護政策が積極的に取り入れられることになった。82年の第5期全人代第5回全体会議で新憲法が採択され、自然資源、貴重な動植物、土地、名勝旧跡、文化財、生態系、生活改善の保護及び緑化が、憲法規定の中に取り入れられることになった。

1983年12月の第2回全国環境保護会議は、中国環境保護の一里塚とも呼ばれる。「三同時、三効果」の原則が採択され、「環境保護は、人口問題と同様に現代化建設における戦略的任務の一つであり、一つの基本的な国策である」ことが確認されたためである。これは、中国の歴史的転換であったともいわれ、この会議を契機に「調和のとれた発展」を目指すことが公式に確認された<sup>(11)</sup>。

この期間に制定された主な個別法として、1982年の海洋環境保護法、84年の水質汚染防治法、海洋石油探査開発にともなう環境保護管理条例、船舶による海域汚染防止のための管理条例、森林法、85年の草原法、海洋廃棄管理条例、86年の漁業法、鉱産資源法、土地管理法、建設プロジェクトにともなう環境管理に関するアセスメント法、エネルギー節約管理暫定条例、87年に大気汚染防治法、88年に船舶の解体による環境汚染防止のための管理条例、水法、野生動物保護法、89年に環境保護局の水質汚染防治法実施細則、国务院の環境騒音防除条例などがある。この他にも、環境排出基準値などの基準が100近く発表された。以上の点から、この時期は中国の環境法制定に関わる発展期と称することができる。

### 3. 第3段階——充実期

第3段階は、おおよそ1990年代に入ってからのものである。正確には、89年12月26日に第7期全人代第11回会議の場で「環境保護法」が採択されたことが、第3段階の出発点を形成したといえる。

1991年には「大気污染防治実施規則」が公布された。近い将来廃棄物管理法の制定が予定されており、今後は、新「環境保護法」の下で、環境問題に実際対応可能な施行細則類の制定および法の適用に関わる問題が重要な課題となることが予想される。

## Ⅳ 環境法の体系と新旧環境保護法の比較

### 1. 現行環境法の体系

#### (1) 憲法

1988年憲法は環境関連の規定を4カ条設けている。第26条は、国が生活環境、生態環境を保護改善、公害汚染を防治し、さらに植樹造林、森林保護を行うという国家の責任に関する規定である。第9条は、自然資源の国家への帰属とともに、資源の合理的利用を保障し、貴重な動植物を保護するという規定である。第10条は、合理的な土地利用に関する規定である。さらに第22条の規定は、名所・旧跡、貴重な文化財など重要な歴史的文化遺産を保護するという規定である。これらの規定は、環境保護に関する国への責任の帰属を明らかにし、自然資源、土地利用、森林保護などの対象にまで国家の積極的姿勢を明らかにした規定として注目できる。しかし、88年の憲法では、環境権に関する規定および個人の環境に関する義務規定は明確には置かれておらず、むしろ法律のレベルで、すべての組織および個人の環境保護義務と、

汚染組織および個人に対する個人の摘発、告発する権利を認めていることが注目される（新環境保護法第6条）。

## （2）環境保護法

本法は、1989年に改正公布、施行された、全体で33条から成る法律である。これは、79年の環境保護法（試行）を抜本的に改正したものである。この法律の内容については次の項で詳しくみる。

## （3）個別の環境法

個別の環境法はすでにみたとおりであるが、大気污染防治法、同実施細則、水質污染防治法、同実施細則、騒音防治条例、建設関連の環境影響評価に関する法が環境関連の主な法である。これ以外にも、いわゆる都市計画に関する1989年の「都市企画法」が土地利用を定める法として重要である。地方の立法の関連では、例えば、北京市は大気污染防治法をモデルとして、北京市大気污染防治地方条例を採択している。他にもこのように中央の法律がモデルとして地方によって採用され、採択される場合がある。

## （4）行政機関の条例

行政機関が独自に制定し、公布する環境関連の条例が多数ある。

# 2. 新旧環境保護法の比較<sup>(12)</sup>

## （1）制定の経緯と全体的特徴

中国が環境保護に関する基本的な法律として初めて制定したのが、1979年の「環境保護法（試行）」であった。この法律は、その10年後の89年に大幅な改正を受けて、「環境保護法」として第7期全人代大会第11回会議で採択されたことは、すでに述べた。

まず、全体のおおまかな特徴から比較すると、旧法には綱領的な内容が多



かったのに比べ、新法はよりまとめて内容を簡潔化しており、旧法よりいっそう体系的に整理され、新原則の採用、行政手続の明確化、法律責任の詳細化が明らかにされている。

次に全体の構成からみると、旧法は、第1章総則、第2章自然環境保護、第3章汚染その他の公害防止、第4章環境保護機構と職務、第5章科学研究および宣伝教育、第6章報奨および懲罰、第7章付則であった。新法の章の数はむしろ減っており、第1章総則、第2章環境の監督管理、第3章環境の保護と改善、第4章環境汚染とその他の公害防除、第5章法律上の責任、第6章付則、である。それぞれの全体の条文数の点では、旧法は33条、新法は47条ある。

## (2) 「環境」の意義と基本原則

「環境」の意義に関して、旧法は第3条で、「大気、水、土地等の環境要素とそれ自体」と定義した。旧法時代の環境政策の原則は、中国語の32文字の漢字、つまり「全面規画、合理布局、総合利用、化害為利、依靠群衆、大家動手、保護環境、造福人民」から構成されたため、「32文字の原則」と唱われた。

これに対し新法は、第2条の「環境」の意義として「人の生存と発展に影響を及ぼす各種の天然および人工的に改造された自然要素の総体であって、大気、水、海洋、土地、鉱物、森林、草原、野生生物、自然遺跡、人文遺跡、自然保護区、風景、名勝地区、都市および農村等」を含む、きわめて広範な内容を取り入れ、かつ環境保護の対象を限定しないという特色をもつにいった。

さらに、旧法上の32文字の政策原則を排し、これまで採用されていた「三同時の原則」、つまり公害防止施設に対して、設計、施工、稼働を同時に行うという総則第6条に規定されていた法原則を、新法第4章第26条に再び規定するとともに、さらに、「三効果の原則」を第4条に新たに取り入れた。つまり、経済効果、社会効果、環境効果の三つを国家発展にあたり総合的に勘案

しようという原則である。新法には、もう一つの大原則が採用された。いわゆる中国版の経済発展調和条項とも呼ぶことができる第4条の規定である。つまり、環境保護活動を経済建設と社会発展に協調させるという規定である。この規定の中に、中国の「環境と開発」の考え方に対する、一つの基本姿勢をみることができる。

### (3) 新法のその他の特徴

以下、新法に関する上記以外の特徴を述べることにする<sup>(13)</sup>。

第9条および第10条は、国および自治体の環境基準と排出基準の制定権限を認めている。この場合に自治体に対していわゆる「上乗せ基準」を認めている。省、自治区、直轄市の人民政府は地方の排出基準値の制定にあたり、国の基準よりも厳しい基準を独自に制定できる。しかもこの場合、国の機関の承認は不要であり、報告して記録して保存されれば足りる。1960年代から70年代にかけての日本の上乗せ基準の経験が中国の法制定の背景にある。

旧法の第6条には環境影響報告書の提出後に審査、承認、そしてその後に設計が可能であるとの簡単な規定が置かれていたにすぎなかったが、新法では、内容をいっそう明確化して環境影響評価に関わる手続を明らかにしたといえる。特に、環境部局の審査承認後でなければ、企画部門の建設承認は認められない、という内容であり、環境部門の承認を優先させて、企画部門に対する環境部門の優位性を明らかにしたといえよう。

チャージ制、つまり汚染物質排出費徴収制度である。第28条は、物質の種類、数量、濃度に基づき、排出費を納める旨定めている。これを納める場合には国の基準に従うものとされ、その方式には2通りがある。一つは、国の排出基準を超えた場合に、濃度と量に合わせて支払う方法、もう一つは、一定の定められた水域に対して汚染物を排出した場合の一律払いの方法である。ただし、現実的な問題として排出費の方が処理費用よりも安価であることがある。

上記以外には、第7条には統一的管理の実施、第8条が奨励措置として環

環境保護に成果を挙げた者の表彰制度、第11条には環境状況を広報する白書の作成、第18条には排出量が上回っている場合に、期限を設定して処理させること、第20条には生態系保全として、農業環境保護、原種の絶滅からの保護、植物の病虫害に関する規定、第22条には都市計画に関する規定がみられる。なお、この第22条の規定に関連して、これまでの1984年「都市企画条例」が廃止され、「都市企画法」が制定された。さらに、第30条は「環境保護条件に合致しない技術および設備の導入禁止」を規定し、第31条および第32条は、汚染事故発生の場合に、汚染発生者の地域人民政府に対する報告義務を課する旨の規定を定めた。

罰則に関して、罰金に関してのみ定めた旧法第32条よりも、罰則内容をいっそう詳細に区分した第5章第35条以下45条までの11カ条が新法におかれている。この章は、罰則を行政罰（第35条、第39条等）、民事罰（第41条）、刑事罰（第43条）の三つに区分していることが特徴的である。第35条は、警告、罰金に関する規定で、検査非協力、虚偽の申告等が処罰対象となる行為の内容に関してである。公害防止設備がない場合には、施設使用の中止、生産中止の行政処分がありうる。

民事責任については、「環境汚染をもたらした場合は」と無過失責任制度が採用され、汚染者は、過失の有無に関係なく、危害を排除するとともに、直接損害を受けた組織および個人に対して賠償責任を負うことになる。刑事責任については、「公私財産に重大な損失、人身の死傷をもたらした」ことが要件とされ、「直接の責任者」のみが訴追対象者となりうる。民事の損害賠償に関して、当事者が、汚染被害関連の訴訟を提起しようとする場合には、「汚染損害を受けたことを知り、または知るべきであった時から」、訴訟提起に関わる3年間の時効が開始する。紛争処理に関する特別法はまだ制定されていないが、紛争の処理原則に関しては第41条が規定する。「当事者の請求に基づき、環境保護行政主管部門または環境監督管理権を行使するその他の行政部門が、賠償責任および金額に関する紛争を処理することができ」、この行政機関の処理決定に対し、当事者が不服な場合には、人民法院に対して

提訴することが可能である。苦情処理に関する規定はまだないが、手紙と来訪によって行う制度が1991年3月から開始されている。苦情は、国务院環境保護局に対して申請する。なお、被害者救済に関しては民法第124条が無過失責任を明らかにするが、これ以外に無過失責任を規定する個別の関連条文として、例えば水質污染防治法第41条、第42条、大気污染防治法第36条、第37条、海洋污染防治法第42条、第43条がある。

## V 個別法分野における環境保護の規制手段

大気污染防治法と水質污染防治法のそれぞれに関し、制定目的と意義、行政、主要規制手段と方法をみることにする。

### 1. 大気污染防治法<sup>(14)</sup>

#### (1) 制定目的と意義

大気污染防治法は1987年9月5日に第6期全人代常務委員会第22回会議で採択され、88年の6月1日に施行開始されたものである。全体で41条あり、第1章は総則、第2章は大気污染防治の監督・管理、第3章は煙塵污染防治、第4章は排気ガス、第5章は法律責任、第6章は付則から構成されている。

この法律を施行するための実施細則として、同法第40条の規則制定権の規定に基づき制定された、1991年国家環境保護局令第5号の大気汚染防除実施細則がある。

大気污染防治法第1条は、その制定目的を「大気汚染を防止し、生活環境および生態環境を保護・改善し、人体の健康を保障し、社会主義現代化建設の発展を促進するため、本法を制定する」と規定する。

#### (2) 大気污染防治に関する環境行政

この法律を具体的に執行するにあたり、「国务院および地方各級人民政府は、大気環境保護業務を国民経済および社会発展計画に組み入れ、工業配置を合理的に計画し、大気汚染防止の科学研究を強化し、大気汚染防止の措置をとり、大気環境の保護および改善を行わなければならない」（第2条）として、経済活動等の分野で大気汚染に関する環境配慮を積極的に実施するよう、国务院と地方各級人民政府に対し政策的見地から義務づけを課している。環境行政の実施機関としては、各級人民政府の環境保護部門が大気汚染防止の統一的監督・管理を実施する機関として位置づけられている（第3条第1項）。

また、各級の公安、交通、鉄道および漁業管理部門は、それぞれがその職責に応じて、自動車両、汽船から排出される大気汚染を、管理・監督する（同条第2項）。

なお、環境行政の実効性を高めるために、すべての単位および個人に対して、大気環境を保護する義務を課すとともに、大気環境を汚染する単位および個人に対する検挙および告発の権利を認めている（第4条）。

### (3) 具体的な規制手段と方法

#### ① 環境基準と排出基準の採用

国レベルでは大気環境基準と大気汚染物排出基準の二つの基準値を採用する。それぞれ国务院環境保護部門が作成することになっているが、排出基準値に関しては、中国の国家経済および技術条件を配慮した上で作成する（第6条第1項、第7条第2項）。

省、自治区および直轄市人民政府は、「国の大気環境基準に規定されていない項目について、地方基準を制定し、かつ、国务院環境保護部門に報告し、記録して保存することができる」（第6条第2項）として、独自に環境基準を制定する権限を認められている。さらにこれ以外の地方には、「国の大気汚染物排出基準に規定されていない項目について、地方排出基準を制定し」、また「国の排出基準より厳しい地方排出基準を制定することができる」として、国が定める排出基準値を上回る、より厳しい「上乘せ」排出基準を設け

る権限が認められている。

## ② 届出制、資料提出義務

「大気に汚染物を排出する単位は、國務院環境保護部門の規定に従い、所在地の環境保護部門に対し、保有する汚染物排出施設および処理施設ならびに正常な作業条件の下で排出される汚染物の種類、数量および濃度を届け出」なければならない（第10条第1項）。さらに、併せて大気汚染防止の関連技術資料をも提出しなければならない。なお、排出される汚染物の種類、数量、濃度が変化する場合には、速やかに届け出ることが義務づけられている。汚染物処理施設を撤去するかまたは不使用で放置する場合には、所在地の環境保護部門の同意を必要とする（同条第2項）。

## ③ 汚染物排出費、汚染発生企業に対する期限設定処理

いわゆるチャージ制と呼ばれる制度で、排出基準値を遵守できない場合に料金を納入する制度である。つまり、「規定された排出基準を超えて大気中に汚染物を排出する場合には、有効な措置を採用して処理し、国の規定に従い、基準超過汚染物排出費を納付しなければならない」（第11条第1項）。

ただし、大気に重大な汚染を発生させた企業事業単位に対しては、一定の期限を定めて自らその処理を行わせる（同条第2項）。

## ④ 特別保護区などでの汚染工業施設設置の禁止

「國務院並びに省、自治区および直轄市人民政府が指定する風景名勝地区、自然保護区その他の特別保護の必要な区域内においては、環境を汚染する工業生産施設を建設してはならない」とされ（第12条第1項）、これ以外の産業施設についても、大気汚染物が規定の排出基準値を超えた建設をしてはならないと規定する（同条第2項）。

## ⑤ 期限設定処理の決定

市および県、または市および県以下の人民政府が管轄する企業単位の期限を定める処理は、市および県人民政府の環境保護部門が意見を提出し、同級人民政府に報告し、その決定を受けることになる。中央または省、自治区および直轄市人民政府が直接管轄する企業事業単位の期限を定める処理につい

ては、省、自治区および直轄市人民政府の環境保護部門が意見を提出し、同級人民政府に報告して、決定を受ける（第13条）。

#### ⑥ 大気汚染事故発生後の応急措置義務、通報、報告、調査処理義務

事故発生その他の突発性事件により、有毒有害な気体および放射性物質を排出または漏出して、大気汚染事故を引き起こし、人の健康を害するかまたはそのおそれがある組織は、直ちに大気汚染による被害を防止するための応急措置を講じ、大気汚染の被害を受けるおそれのある組織と住民に通報し、かつ、地元の環境保護部門に報告して、指示を受けなければならない（第14条第1項）。

重大な大気汚染の場合で、人体の健康および安全が危害を受ける緊急な状況においては、当該人民政府には、関連の汚染物排出単位に対し汚染物の排出停止命令を含む強制的な応急措置を採用する義務が生じる（同条第2項）。

#### ⑦ 検査者の現場検査権、被検査者の報告義務、資料提出義務

環境保護部門その他の監督管理部門は、管轄範囲内の汚染物排出基準単位に対し現場検査を行う権限を有し、被検査単位は、状況報告、必要な資料提出を行わなければならない。

#### ⑧ 規則制定権

国务院の環境保護部門には、この法律を根拠にして実施細則を制定する権限が認められる（第40条）。すでに述べたように、大気汚染に関する実施細則が1991年に制定されている。

#### ⑨ その他の規制手段

ボイラーの製造、販売または輸入に関しては、ボイラー製品品質基準を満たさなければならない（第17条）。人口密集地区では、石炭等に対する燃焼防止措置および防塵措置を取り入れ、大気汚染防止に関する措置をはからなければならない（第21条）。毒性を有する排気ガスおよび粉塵に対する厳格な制限、可燃性液体、ガス、アセチレン等の排出および悪臭、粉塵などに関する規制がある（第22条～第29条）。自動車と汽船からの大気汚染に関しては、規定の排出基準値を超えてはならないとされ、この基準値を超えた自動車は、

製造、販売または輸入を禁止される。

#### (4) 罰則

第5章第31条から第39条までの9カ条は、罰則に関して規定する。法律責任として章題が与えられているが、内容は三つの罰則種類に関してである。行政罰、民事責任および刑事責任である。環境法の違反者に対し、これらの三つの罰則を明確に区分したこと、さらに刑事罰を規定に明確化し得たことは、法人の不法行為能力の認定にあたりきわめて積極的な姿勢といえよう。これは、前述の新環境保護法の内容に対応した責任制度である。

①行政罰とは、第31条が規定する各事項に該当する場合に、環境保護部門その他の監督・管理部門が行う警告、罰金で、第32条が規定する建設プロジェクトにおける大気汚染施設の未完成または国が要求する基準に未達成のままで操業開始を行う等の場合の操業または使用の停止命令、罰金を含んでいる。さらに、第33条が規定するように、期限を定めた処理に対応しない企業事業単位に対して、排出費の加算徴収、罰金、業務の停止または閉鎖を命ずる行政処分もこれに含まれる。

行政処分の決定に対して当事者に不服がある場合には、当事者は処罰決定通知を受け取った日から15日以内に人民法院に提訴することが可能である。なお、期間満了後に、提訴されずかつ決定が履行されない場合には、処罰決定を行った行政機関は、人民法院に対し強制執行を申請することが可能である。

②民事責任とは、第36条に規定されているような民事賠償責任に関する規定であり、「大気汚染の危害を発生させた単位は、危害を排除し、かつ、直接に損害を受けた単位または個人に対して損害を賠償する責任を負う」(第36条第1項) 場合である。「危害を発生させた」加害者側の単位に対する民事訴追が可能である(なお、完全な不可効力による自然災害で、かつ速やかな合理的措置を採用した場合の免責規定は、第37条にある)。中国の公的性格をもった「単位」に対しても、無過失責任原則と民事上の不法行為規定に基づき、責



任追求が可能な前提となっていると理解することができる。

第2項は、民事賠償責任に関する公害紛争に関して、二つの処理システムを予定している。一つは行政的な介入であり、環境保護部門が処理する場合であるが、当事者からの請求を前提とする。ただし、行政機関の決定に対し不服がある場合には、人民法院に対する当事者の提訴が可能である。もう一つの方法は、当事者が直接、人民法院に対する提訴を行う場合である。

③刑事責任としては二つの型が予定されている。一つは、刑法第115条または第187条に該当する犯罪を構成する場合であり、「重大な大気汚染事故を発生させ、公私の財産に重大な損害を与え、または重大な死傷を招いた場合」に、「関係責任者」に対し追及される刑事責任であり、これらの規定に照らした刑罰が科される（第38条）。もう一つは、環境行政の担当者である環境保護監督・管理者の職権乱用、職務怠慢を取り締まるもので、これが犯罪を構成するにいたる場合には、行政処分でなく、法に基づく刑事責任が予定されている（第39条）。

## 2. 水質汚染防止法<sup>(15)</sup>

### (1) 制定目的と意義

現行の水質汚染防止法は1984年5月11日第6期全人代常務委員会第5回会議で採択されたもので、同日に中華人民共和国主席令第22号として公布、施行されたものである。

この法律は、「水の汚染を防止し、環境を保全改善し、もって人の健康を保証し、水資源の有効利用を保証し、社会主義現代化建設の発展を促進する」ことを目的とする（第1条）。

適用の範囲は、中国の「領域内の河川、湖沼、運河、水路、ダム等の地表水域および地下水域」（第2条）に及ぶとされ、海洋領域が除かれ、地下水域が含まれている点が特徴的である。なお海洋汚染防止に関しては、海洋関連の環境保護法が別途制定されている。

## (2) 水質汚染防止に関する環境行政

国務院の関係部門および地方の各級人民政府は、水質環境保護業務を計画の中に取り入れ、水質汚染の対策および措置を講じることに責務を負う。各級人民政府の環境保護部門は、水質汚染防止の統一的な監督管理を行う実施機関である。その他、各級交通部門の航運行政機関、各級人民政府の水利管理部門、衛生行政管理部門、地質鉱産部門、市政管理部門および重要河川の水源保護機構が、環境保護部門と協同して、水質汚染防止の監督管理を実施する（第4条）。

水質汚染防止に関する環境行政では、政府が関連の公的機関に対して監督責任、管理義務の一部を負わせる傾向が強い。

## (3) 主な規制手段と方法

水質汚染防止に関する主な規制手段と方法は、次のとおりである。

### ① 環境基準と排出基準の採用

国レベルで、水質環境基準と水質汚染物排出基準の二つの基準値を採用する。それぞれ国務院環境保護部門が作成することになっているが、排出基準値に関しては、大気汚染の場合と同じく、中国の経済的、技術的条件を配慮した上で作成する（第6条第1項、第7条第1項）。

自治体に関連して、省、自治区および直轄市の人民政府は、国が定めていない水質環境基準の事項に関し、独自に地方の環境基準を定めることができるが、これは補充基準として位置づけられている。また、これら自治体は、国レベルの汚染物排出基準によっては水質環境を確保できない水域に対し、国が定める排出基準値を上回るより厳しい値による基準を設けることが認められる。このいずれの場合にも、国務院環境保護部門に対して届出、記録を行うだけで十分とされている（第6条第2項、第7条第2項）。

なお、第8条は、国務院環境保護部と地方自治体に対して、水質汚染防止の要求および国の経済的、技術的条件に基づき、両基準の適宜改正、見直し

を行う義務を課している（第8条）。

## ② 国の規定の遵守義務

第13条は、水域に直接または間接に汚染物を排出する建設物その他の水上施設の新設、拡張または改築に対して、建設物の環境保護管理に関する規定の遵守義務を課している。この場合、建設物に関する事前の環境影響評価制度が適用され、関係環境保護部門の審査および承認が必要となることはいうまでもない。この建設物が生産または使用を開始する段階でも、検査による承認が必要である（第13条第1号～第3号）。すでにこの分野に関して、1989年「建設プロジェクト環境保護管理法」が制定されている。

なお、汚染物を排出する企業事業体に対して、所在地の環境保護部門に対して、排出施設、汚染物の種類、数量および濃度に関する申告、登録、および関連の技術資料提出を義務づけている（第14条第1項）。これらの事項に変更などがあった場合にも、申告または同意を必要としている（同条第2項）。

## ③ 汚染物排出料

企業事業体が水域に汚染物を排出する場合には、汚染物排出料の納付義務が発生する（第15条）。

## ④ 期限を限った処理義務

水域に重大な汚染をもたらした汚染物排出事業体には、期限を限ったの処理義務が生じる。この場合、中央または省、自治区もしくは直轄市の人民政府が直接管轄する企業事業体の処理期限、および市、県または市もしくは県以下の人民政府が管理する企業事業体の処理期限は、それぞれの環境保護部門の意見に基づき、同級の人民政府が決定する（第16条）。

## ⑤ 汚染物の排出減少・停止命令、強制的な応急措置

生活飲料水が著しく汚染され、給水の安全等が脅かされる緊急事態が発生した場合に、環境保護部門は、同級の人民政府の承認の下に、関係企業事業体に対して、汚染物の排出減少または停止命令を含めた強制的応急措置をとらねばならない（第17条）。

## ⑥ 立入り検査権限、状況報告・資料提出義務

各級人民政府の環境保護部門および関係の監督管理部門に対しては、管轄範囲内で事業体への立入り検査権限が認められ、被検査事業体には状況報告、必要な資料提出の義務が発生する（第18条）。

#### ⑦ 規則制定権

國務院の環境保護部門には、この法律に基づき、実施規則を制定する権限が認められる（第45条）。

#### ⑧ その他の規制手段

地表水の汚染防止に関する規制として、この法律の第19条以下第36条までが詳細な規定を置いている。例えば、毒物や油類の排出、温廃水の排出、農薬使用、船舶からの廃油排出、生活廃水排出、地下水保護等のさまざまな水質汚染に関わる汚染源についてである。

#### (4) 罰則

第6章は第37条から第43条にかけて罰則を定めている。概ね大気汚染法の場合と同じである。行政罰については、警告、罰金、事業体の操業停止または閉鎖等の命令、強制執行の方法等の方法に関する規定がある（第37条～第40条）。

民事責任に関しては、水汚染の危害をもたらした事業体に対する、危害除去と、直接損害を受けた事業体または個人に対する賠償責任が明定されている（第41条、但し、民事責任の免除規定は第42条）。

なお、刑事責任罰とは、「重大な水汚染事故を起こし、公私の財産の重大な損害または人身死傷の重大な結果を招いた場合」に、刑法第115条または第187条の規定に基づき、関係責任者の刑事責任を追及できる場合である（第43条）。

## むすびにかえて

中国は、第8次5カ年計画（1991～95年）の期間には約800億元を環境保全投資のために投入する予定である。これは、農業生態系、工業汚染、都市環境改善などに向けられる。この額は、中国1年間のGNPの0.85%を占め、第6次（1981～85年）の170億元、第7次（1986～90年）の470億元に比べ、はるかに大きい投資額である。これについて、UNDPは、先進国が中国の今の経済発展の時には、これほど多く投資した国はなかったであろうと評した<sup>(16)</sup>。

この事例から現在の中国が、いかに環境問題を国家レベルで重視しているのかということが推測できる。すでに市場経済の導入、経済の自由化によって、中国の沿海部における産業公害による環境汚染は急速に進行している。中国の場合には、環境問題は、単に工業化からだけ発生しているのではない。莫大な人口を抱えており、石炭を主体にした非効率的なエネルギー利用は、東アジア近隣国へ酸性雨の被害をもたらししていることが報道されている<sup>(17)</sup>。このような国家レベルの環境問題重視の姿勢は、中国の新環境保護法が、旧法が大幅な改正を受けて制定された点からも読みとることができる。

中国はこれから全土にわたる工業化、経済発展を遂げようとしている。1991年に途上国側の環境宣言が初めて北京で発表されたが、この「北京宣言」を作成するにあたり、中国が自らその原案を作成したといわれている。内容は、先進国がこれまで環境を汚染してきたのであり、これまでの環境破壊の責任は先進国側に一方的に帰属するという、典型的な環境に関する南北問題の主張である。途上国の環境問題の原因をこれまでの先進国の経済活動のツケとして突きつけるものである。したがって、これを原状回復する責任も先進国側にあるとして、きわめて厳しい批判を先進国側に迫るものである。これは、新たな南北問題の要求を先進国側に示す方向であり、これが途上国

側から先進国に対する「開発の権利」として、ブラジルで国連環境開発会議で重要な法的争点に発展したことはいうまでもない。

中国の環境問題と法の課題は多くの問題点をわれわれに提起する。

第1に、環境問題の多義性である。中国の環境問題は、環境汚染だけの問題ではなく、経済社会に関わる問題が背景にある。中国には大きな人口圧力の解決、エネルギー確保の問題、農業一次産品を主とした問題と並んで工業化の達成という、今後の経済発展の方向に関わる根本的問題がある。中国は、法規範のレベルですでに環境保護法第4条の環境と開発の協調条項を定めているが、他の途上国と同じように、経済開発によりいっそうの拍車がかかる場合、中国および周辺国の環境状況、さらには地球環境状況はなおいっそう悪化せざるをえないというジレンマがある。この意味で、環境法の理念と経済原理との間には大きな衝突が予想される。

第2は、科学技術の発展と法の問題である。環境法がその問題解決の多くの部分を科学技術の発展に期待せざるをえないのも事実だが、逆にこの期待に対する不確定性が、環境法適用上の限界を示すことになる。例えば、中国は排出基準を策定するにあたり、上乘せ基準の考え方を採用はしたものの、他方で中国の国家経済の状態と科学技術の水準が配慮すべき制約条件となっている点は、すでにみたとおりである。

第3は、諸政策と環境問題の関連である。環境問題の範囲の多様化・拡大に伴い、問題解決にあたっての手段の多様化が要請されている。この結果、多様な利害の調整機能と多面的な問題解決への要請が、同環境法の性格として期待されてきている。これは、同法の「環境」の定義が、新法改正にともない多義化したこと、また同法が採用する多種の環境政策手段にもみることができる。とりわけ途上国の環境法には、法の本来の規範的な性格は言うまでもなく、多様な利害を調整する機能と、さらに多面的な政策手段を駆使して問題を多面的に解決する役割が重層的に期待されているというべきであろう。

最後に、中国の社会主義的な法体制と環境法はどのように関連するであろ

うか。社会主義体制の法的意義を財産権に対して私権の存在を認めず、公法的規制が社会システムにおいて支配的な政治システムとして形式的に理解すれば、環境は国家の財として見なされ、国家が国民に対して保証して提供すべきものとなる。この結果、積極的に国家が環境問題に関与し、環境問題の解決または保護に対する公権力行使は、大幅に認めることが許されるであろう。この例として中国における行政機関の監督機能、都市計画、罰則主義、行政優位、環境に関する個人の義務等の規定がある。しかし実際、近年のソ連の旧政治体制の崩壊で明らかになったことは、環境破壊の進行は政治体制の変動とは必ずしも軌を一にしないという教訓であった。むしろ社会主義体制が民主化を阻害する場合には、政治的安定にとって必ずしも好ましくない環境問題の事実、政治社会を混乱させる要因と考えられるために、しばしば隠蔽される傾向が強い。この点からみると、本来の社会主義国家にとっての環境法モデルは、国家の側に環境保全の一次的責務があると考えられるために、国家主導の権力行政の一環としての環境法の役割で良いはずであった。しかし、中国にみるように、国内レベルでさえ環境問題はすでにその被害規模、範囲、程度において予想できないほどに拡大しつつあり、この結果、本来の公害規制法にみられるような権力的取締りの外的法的要素、つまり、例えば予防的な見地からの環境アセスメント、資源管理法、計画法、経済活動規制法、被害発生後の民事救済法、紛争処理法、処罰法等、さらに公害防止の技術に関する法（例えば環境保護法第30条）などといった多面的な法的内容、解決手段が、環境法の規定の中に取り入れられていることがある。これは、ある意味では中国が市場主義経済を導入しつつある段階の混合的な性格をもった環境法とみることも可能であるし、もう一つに環境問題の多義性、普遍性から生じる環境法の当然の普通的性格としてみることもできる。しかし、いずれにせよ、中国の環境保護法第1条が「生活環境と生態環境を保護改善し、汚染その他の公害を防除し、人体の健康を守り、社会主義的近代化建設の発展を促進する」と同法の目的を規定しているとおり、環境保護改善と社会主義的近代化建設との間には優劣がないと理解することができ、むし

る環境保護は社会主義的近代化の発展促進の前提条件であり、かつその重要な要素の一つとして、位置づけられていると解することが適当であろう。

- 注(1) 李平「中国の環境保護」(『北京週報』1990年7月17日号)、8ページ。
- (2) 「座談会：国際協調と日中関係のあり方」(『日中経済協会会報』1991年10月)、27ページ。
- (3) 同上、26～27ページ。
- (4) 任偉「汚染防止で成果あげた本溪市」(『北京週報』1991年12月5日号)、13ページ。
- (5) 小島麗逸「大陸総汚染の危機——中国」(藤崎成昭編『発展途上国の環境問題——豊かさの代償・貧しさの病——』、アジア経済研究所、1992年)、11ページ。
- (6) 「中国が直面する十の生態系問題」(『北京週報』1989年10月31日号)。
- (7) 段匡・耽順「中国の環境法」の詳細な環境行政の内容を参照(野村好弘・作本直行編『発展途上国の環境法』の一部、アジア経済研究所報告書として1992年印刷予定)。なお、本論文から、著者は多くの示唆を受けている。
- (8) 上記小島論文および上記段匡・耽順「中国の環境法」論本の時期区分を基本的に参照した。特に環境法の発展段階について、同論文が詳しい。また、1972年以後の中国の公害政策史に関しては、上記小島論文の31ページ以下が詳しい。
- (9) 第1回日本・中国法学研究会実行委員会『中国における民法、環境法および経済法の発展と現状』、1989年、86ページ。
- (10) 例えば、前述の耽論文によれば、1959年の工業企業設計暫定衛生標準、57年の水土保持暫定要綱、63年の森林保護条例、鉱産資源条例等が指摘されている。
- (11) 上記段・耽論文参照。
- (12) 新旧環境保護法の邦訳は、それぞれ中国研究所編『中国基本法令集』、中国研究委員会『中国六法』第12編を参照した。
- (13) 新環境保護法の解説として、『ジュリスト』1990年11月1日号に浅野直人「中国の新環境法について」の論文がある。
- (14) 大気汚染防止法の邦訳文は、上記『中国六法』を参照した。この項に関する条文番号は、この法律の番号である。
- (15) 水質汚染防止法の邦訳文は、上記『中国六法』を参照した。この項に関する条文番号は、この法律の番号である。
- (16) 『北京週報』1992年1月7日号、32ページ。なお、1992年11月11日の『日刊工業新聞』によると、曲格平国家環境保護局長の香港での講演では、中国の環境保護対策費が年間4400億円(約200億元、このうち汚染除去が1500億元で、残りが汚染の未然処理)に達したと報告された。



- (17) 中国の酸性雨の現状および被害状況については『中国年鑑』（中国研究所編、1992年版）、140ページ以下、菱田一雄による「中国の環境問題の現状」（『産業公害』1986年7月）など多数の論文に詳しい。なお、1992年4月に通産大臣が中国を訪問した際、中国の副首相が初めて公式に酸性雨の近隣国への被害可能性を明らかにした。